Conseil d'État, 16 mars 2026, n° 494941

Conseil d'État | 3ème et 8ème chambres réunies | 16 mars 2026

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, une requête sommaire complémentaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 6 juin, 7 juin et 4 juillet 2024 et le 30 janvier 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Confédération paysanne demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les articles 1er, 2, 4, 6 et 7 du décret n°2024-318 du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers, en tant qu'ils insèrent, dans le code de l'énergie, les articles R. 314-110, R. 314-111, R. 314-113 à R. 314-119, R. 314-120 et R. 314-122 et, dans le code de l'urbanisme, les articles R. 111-56 à R. 111-59, R. 111-62 et R. 463-1 à R. 464-4, en tant qu'ils s'abstiennent de définir les notions d'atteinte « substantielle » et d'atteinte « limitée » mentionnées au III de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, et en tant qu'ils ne fixent pas de règles destinées à régir le marché foncier agricole ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre d'adopter un nouveau décret dans un délai de 4 mois à compter de la notification de la décision à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'énergie ;

- le code de l'environnement ;

- le code rural et de la pêche maritime ;

- le code de l'urbanisme ;

- la décision du 3 octobre 2024 par laquelle le Conseil d'Etat, statuant au contentieux n'a pas renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la Confédération paysanne ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Muriel Deroc, maîtresse des requêtes,

- les conclusions de M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 12 février 2026, présentée par la Confédération paysanne ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, issu de l'article 54 de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables : « I.- Une installation agrivoltaïque est une installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil et dont les modules sont situés sur une parcelle agricole où ils contribuent durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production agricole. / II. -Est considérée comme agrivoltaïque une installation qui apporte directement à la parcelle agricole au moins l'un des services suivants, en garantissant à un agriculteur actif ou à une exploitation agricole à vocation pédagogique gérée par un établissement relevant du titre Ier du livre VIII du code rural et de la pêche maritime une production agricole significative et un revenu durable en étant issu : / 1° L'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques ; / 2° L'adaptation au changement climatique ; / 3° La protection contre les aléas ; / 4° L'amélioration du bien-être animal. / III.- Ne peut pas être considérée comme agrivoltaïque une installation qui porte une atteinte substantielle à l'un des services mentionnés aux 1° à 4° du II ou une atteinte limitée à deux de ces services. / IV.- Ne peut pas être considérée comme agrivoltaïque une installation qui présente au moins l'une des caractéristiques suivantes : / 1° Elle ne permet pas à la production agricole d'être l'activité principale de la parcelle agricole ; / 2° Elle n'est pas réversible. / V.- Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article. Il précise les services mentionnés aux 1° à 4° du II ainsi qu'une méthodologie définissant la production agricole significative et le revenu durable en étant issu. Le fait pour la production agricole d'être considérée comme l'activité principale mentionnée au 1° du IV peut s'apprécier au regard du volume de production, du niveau de revenu ou de l'emprise au sol. Il détermine par ailleurs les conditions de déploiement et d'encadrement de l'agrivoltaïsme, en s'appuyant sur le strict respect des règles qui régissent le marché du foncier agricole, notamment le statut du fermage et la mission des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, la politique de renouvellement des générations et le maintien du potentiel agronomique actuel et futur des sols concernés. Ce décret prévoit, enfin, les modalités de suivi et de contrôle des installations ainsi que les sanctions en cas de manquement ».

2. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 111-29 du code de l'urbanisme, issu du même article 54 de la loi du 10 mars 2023 : « Pour l'application des articles L. 111-4, L. 151-11 et L. 161-4, la compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière des ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire s'apprécie à l'échelle de l'ensemble des terrains d'un seul tenant, faisant partie de la même exploitation agricole, pastorale ou forestière, au regard des activités agricoles, pastorales ou forestières qui y sont effectivement exercées ou, en l'absence d'activité effective, qui auraient vocation à s'y développer. Aucun ouvrage de production d'électricité à partir de l'énergie solaire, hors installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, ne peut être implanté en dehors des surfaces identifiées dans un document-cadre arrêté en application du deuxième alinéa du présent article. / Un arrêté préfectoral, pris après consultation de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des organisations professionnelles intéressées et des collectivités territoriales concernées, établit un document-cadre sur proposition de la chambre départementale d'agriculture pour le département concerné. Ce document-cadre définit notamment les surfaces agricoles et forestières ouvertes à un projet d'installation mentionnée au présent article et à l'article L. 111-30 ainsi que les conditions d'implantation dans ces surfaces. Ces surfaces sont définies en veillant à préserver la souveraineté alimentaire. Le délai entre la proposition du document-cadre et la publication de l'arrêté mentionnés à la première phrase du présent alinéa ne peut excéder six mois. Dans les départements pour lesquels un tel arrêté est en vigueur, l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévu à l'article L. 111-31 est un avis simple. Seuls peuvent être identifiés au sein de ces surfaces des sols réputés incultes ou non exploités depuis une durée minimale, antérieure à la publication de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, définie par le décret en Conseil d'Etat mentionné au dernier alinéa du présent article. Les sols ainsi

identifiés sont intégrés en tout ou partie dans les zones d'accélération prévues à l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie selon les modalités prévues au même article L. 141-5-3. / Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article. » et, en vertu de l'article L. 111-30 de ce code : « Les modalités techniques des installations mentionnées à l'article L. 111-29 doivent permettre que ces installations n'affectent pas durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique, et que l'installation ne soit pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain mentionné au même article L. 111-29 sur lequel elle est implantée ».

3. La Confédération paysanne demande l'annulation des articles 1er, 2, 4, 6 et 7 du décret du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers, pris pour l'application de ces dispositions, en tant qu'ils insèrent, dans le code de l'énergie, les articles R. 314-110, R. 314-111, R. 314-113 à R. 314-119, R. 314-120 et R. 314-122 et, dans le code de l'urbanisme, les articles R. 111-56 à R. 111-59, R. 111-62 et R. 463-1 à R. 464-4, en tant qu'ils s'abstiennent de définir les notions d'atteinte « substantielle » et d'atteinte « limitée » mentionnées au III de l'article L. 314-36 du code de l'énergie et en tant qu'ils ne fixent pas de règles destinées à régir le marché foncier agricole.

Sur l'article 1er du décret :

En ce qui concerne l'article R. 314-110 inséré dans le code de l'énergie :

4. Aux termes de l'article R. 314-110 du code de l'énergie : « Le service d'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques mentionné au II de l'article L. 314-36 consiste, d'une part, en une amélioration des qualités agronomiques du sol et, d'autre part, en une augmentation du rendement de la production agricole ou, à défaut, au maintien de ce rendement ou au moins à la réduction de la baisse tendancielle du rendement qui est observée au niveau local. / (…) ».

5. En premier lieu, ces dispositions ont pour effet de définir deux critères pour l'appréciation du service rendu par l'installation à la parcelle agricole en termes d'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques, l'un relatif aux qualités agronomiques du sol et l'autre au rendement de la production agricole, qui doivent être tous deux satisfaits pour que le service soit regardé comme rendu, et non, contrairement à ce soutient la Confédération paysanne, de permettre de regarder ce service comme rendu du seul fait d'une augmentation du rendement. Il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en définissant ainsi ces deux critères cumulatifs, le pouvoir règlementaire aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.

6. En deuxième lieu, en prévoyant que le critère relatif au rendement de la production agricole puisse être regardé comme satisfait du seul fait du maintien de celui-ci ou de la réduction de sa baisse tendancielle, observée au niveau local, le pouvoir règlementaire, qui a ce faisant pris en compte une contribution favorable à la production agricole, n'a méconnu ni l'objectif d'installation, de maintien ou de développement d'une production agricole énoncé au I de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, ni les dispositions du III du même article.

7. En dernier lieu, le critère tenant à l'amélioration des « qualités agronomiques du sol », entendu au sens commun des qualités concourant à l'aptitude d'un sol à remplir ses fonctions de production agricole, est suffisamment explicite pour permettre à l'autorité compétente d'apprécier, sous le contrôle du juge, si une installation apporte directement à la parcelle le service d'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques. Par ailleurs, la circonstance alléguée que l'installation de panneaux solaires sur des terres agricoles serait insusceptible de conduire à l'amélioration des qualités agronomiques des sols est sans incidence sur la légalité du décret contesté. Il en est de même de la circonstance que le II de l'article 4 de l'arrêté du 5 juillet 2024, pris pour son application, ne prévoirait aucune modalité de vérification de ce critère.

En ce qui concerne l'article R. 314-111 inséré dans le code de l'énergie :

8. Aux termes de l'article R. 314-111 du code de l'énergie : « Le service d'adaptation au changement climatique mentionné au II de l'article L. 314-36 consiste en une limitation des effets néfastes du changement climatique se traduisant par une augmentation du rendement de la production agricole ou, à défaut, à la réduction, voire au maintien, du taux de la réduction tendancielle du rendement qui est observée au niveau local, ou par une amélioration de la qualité de la production agricole. / La limitation des effets néfastes du changement climatique s'apprécie notamment par l'observation de l'un des effets adaptatifs suivants : / 1° En termes d'impact thermique, par la fonction de régulation thermique de la structure en cas de canicule ou de gel précoce ou tardif ; / 2° En termes d'impact hydrique, par la limitation du stress hydrique des cultures ou des prairies, l'amélioration de l'efficience d'utilisation de l'eau par irrigation ou la diminution de l'évapotranspiration des plantes ou de l'évaporation des sols, et par un confort hydrique amélioré ; / 3° En termes d'impact radiatif, par la limitation des excès de rayonnement direct conduisant notamment à une protection contre les brûlures foliaires ».

9. En premier lieu, pour les motifs exposés au point 6, le moyen tiré de ce qu'en prévoyant que la limitation des effets néfastes du changement climatique pouvait être caractérisée par le simple maintien du rendement d'une parcelle ou la réduction de la baisse tendancielle du rendement observée au niveau local, le pouvoir réglementaire aurait commis une erreur de droit ne peut qu'être écarté.

10. En deuxième lieu, en recourant aux termes de « qualité de la production agricole », le pouvoir règlementaire s'est référé à une notion commune et d'usage courant désignant les propriétés sanitaires, chimiques, nutritionnelles ou encore gustatives de cette production. Par suite, le moyen tiré de ce que le pouvoir réglementaire aurait méconnu le V de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, ainsi que l'exigence de clarté et d'intelligibilité de la norme, en s'abstenant de définir cette expression doit être écarté. De même, cette dernière étant suffisamment précise et explicite pour permettre à l'autorité compétence de porter une appréciation, sous le contrôle du juge, c'est également sans encourir ces mêmes griefs que le pouvoir règlementaire a pu s'abstenir de définir des modalités particulières d'appréciation en la matière.

11. En troisième lieu, il résulte des dispositions contestées qu'une installation peut être regardée comme participant à la limitation des effets néfastes du changement climatique lorsque, par une fonction de régulation thermique de la structure, elle a un impact en cas de canicule ou de gel. Ce faisant, contrairement à ce que soutient la Confédération paysanne, le pouvoir règlementaire n'a pas présupposé que les installations en cause auraient nécessairement une telle fonction de régulation, mais exigé, lorsqu'elle est revendiquée, que celle-ci soit démontrée, et n'a donc pas commis l'erreur manifeste d'appréciation alléguée. La circonstance avancée par l'intéressée que cette fonction de régulation thermique ne serait pas systématique, ni toujours significative et suffisante pour réduire les effets du changement climatique, qui justement relève de l'appréciation au cas par cas de l'autorité compétente, est, à cet égard, sans incidence. Enfin, le constat d'un impact thermique relève d'une question de fait, dont l'appréciation du caractère suffisant n'implique pas nécessairement la définition de critères particuliers, notamment de seuils, que le pouvoir règlement aurait été tenu de définir sous peine de méconnaître le V de l'article L. 314-36 du code de l'énergie.

12. En quatrième lieu, il résulte des dispositions du II de l'article L. 314-36 du code de l'énergie qu'une installation peut être considérée comme agrivoltaïque si elle apporte directement à la parcelle agricole au moins le service d'adaptation au changement climatique, par l'observation d'au moins l'un des effets adaptatifs mentionnés à l'article R. 314-111 du même code. En revanche, il résulte des dispositions du III de l'article L. 314-36 qu'une installation ne peut être considérée comme telle si elle porte une atteinte substantielle à l'un des services mentionnés au II, notamment au service d'adaptation au changement climatique par l'observation d'effets néfastes sur l'un des effets adaptatifs, ou une atteinte limitée à deux de ces services. Dans ces conditions, la Confédération paysanne n'est pas fondée à soutenir que les dispositions de l'article R. 314-111, qui ont pour seul objet de préciser les effets adaptatifs permettant d'apprécier une contribution positive au service d'adaptation au changement climatique, auraient également dû, à peine d'illégalité, fixer d'autres critères mesurant la contribution négative au même service. Par

ailleurs, il ne résulte pas des dispositions contestées qu'elles ne permettraient pas, pour l'appréciation des effets adaptatifs apportés par l'installation, la prise en compte de leur potentielle variation au cours du temps ou en fonction des conditions météorologiques. Par suite, c'est également sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que le pouvoir règlementaire a pu s'abstenir de prévoir en la matière des « garanties », dont la Confédération paysanne ne précise d'ailleurs pas la nature.

13. En dernier lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en s'abstenant de mentionner l'impact favorable sur la biodiversité au nombre des effets adaptatifs dont l'observation révèle une limitation des effets néfastes du changement climatique, le pouvoir règlementaire aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, alors que la protection de la biodiversité fait l'objet par ailleurs d'autres prescriptions, telles que celles, notamment, prévues aux articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement relatifs à l'évaluation environnementale préalable à certains projets de travaux, ou aux articles L. 414-1 et suivant du même code relatifs à la protection des sites Natura 2000. La requérante ne saurait davantage soutenir qu'il aurait appartenu au pouvoir réglementaire de compléter, par un service tenant à l'amélioration de la biodiversité, la liste des services qu'une installation agrivoltaïque doit apporter à la parcelle où elle est implantée, cette liste étant fixée limitativement par des dispositions législatives.

En ce qui concerne l'article R. 314-113 inséré dans le code de l'énergie :

14. Aux termes de l'article R. 314-113 du code de l'énergie : « Le service d'amélioration du bien-être animal mentionné au II de l'article L. 314-36 s'apprécie au regard de l'amélioration du confort thermique des animaux, démontrable par l'observation d'une diminution des températures dans les espaces accessibles aux animaux à l'abri des modules photovoltaïques et par l'apport de services ou de structures améliorant les conditions de vie des animaux ».

15. En premier lieu, les dispositions des articles R. 214-17 et R. 214-18 du code rural et de la pêche maritime, qui ont pour seul objet de prévenir les souffrances animales, ne font pas obstacle, par principe, à ce que des animaux puissent être placés et maintenus dans des prairies exposées en partie au soleil. Par suite et en tout état de cause, c'est sans méconnaître ces dispositions et par le recours à des termes qui ne sont pas imprécis que le pouvoir règlementaire a pu se fonder sur un critère de diminution des températures dans les espaces accessibles aux animaux à l'abri des modules par rapport à celles constatées « à découvert », même en plein soleil, et non seulement par rapport à celles constatées sous abris traditionnels.

16. En deuxième lieu, la circonstance que la diminution des températures à l'abri des modules serait variable au cours du temps et en fonctions des conditions météorologiques ne fait pas obstacle à ce que l'autorité compétente puisse apprécier, de façon pertinente, sous le contrôle du juge, si celle-ci est suffisante et suffisamment durable pour répondre à l'exigence susmentionnée. Par suite, le pouvoir règlementaire n'a pas méconnu les dispositions du V de l'article L. 314-36 du code de l'énergie en ne prévoyant pas de critère de mesure, notamment de seuils, en la matière.

17. En troisième lieu, l'article R. 314-113 du code de l'énergie a pour seul objet de préciser le « service d'amélioration du bien-être animal » prévu au 4° du II de l'article L. 314-36 du même code, dont la définition n'inclut pas la préservation des animaux des effets des ondes électromagnétiques. En outre, il ne résulte pas des dispositions du V de cet article L. 314-36 que des mesures permettant de préserver les animaux des effets de ces ondes devraient, à peine d'illégalité, être fixées par le décret devant déterminer ses modalités d'application. En s'abstenant de prévoir de telles mesures, a fortiori au sein de l'article R. 314-113, le pouvoir règlementaire n'a dès lors pas commis d'illégalité, alors au surplus que le syndicat requérant ne justifie pas en quoi la définition de mesures autres que celles applicables de manière générale en la matière justifierait son intervention.

18. En dernier lieu, en se bornant à faire valoir, dans le dernier état de ses écritures, l'absence de précisions apportées par le décret à la notion de « services ou structures améliorant les conditions de vie des animaux » sans indiquer en

quoi une telle absence ferait obstacle à la mise en œuvre de ces dispositions par l'autorité compétente, la Confédération paysanne n'assortit pas son moyen des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

En ce qui concerne l'absence de définition, par les dispositions de l'article 1er du décret attaqué, des notions d'atteinte « substantielle » et d'atteinte « limitée » mentionnées au III de l'article L. 314-36 du code de l'énergie :

19. En s'abstenant de définir les notions d'atteinte « substantielle » et d'atteinte « limitée » aux services mentionnées au III de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, qui sont suffisamment explicites pour permettre à l'autorité compétente de se prononcer au cas par cas, sous le contrôle du juge, même en l'absence de critères chiffrés d'appréciation, le pouvoir règlementaire n'a pas méconnu les dispositions du V de l'article L. 314-36, ni les exigences d'intelligibilité et de clarté de la norme ou le principe de sécurité juridique.

En ce qui concerne les articles R. 314-114, R. 314-115 et 314-116 insérés dans le code de l'énergie :

20. Aux termes de l'article R. 314-114 du code de l'énergie : « I.- Pour l'ensemble des installations agrivoltaïques hors élevage, la production agricole est considérée comme significative, au sens du II de l'article L. 314-36, si la moyenne du rendement par hectare observé sur la parcelle mentionnée à l'article R. 314-108 est supérieure à 90 % de la moyenne du rendement par hectare observé sur une zone témoin ou un référentiel en faisant office. / Le préfet du département peut réduire la proportion mentionnée à l'alinéa précédent soit, sur demande dûment justifiée, pour un projet soumis à des événements imprévisibles, soit si l'installation agrivoltaïque permet une amélioration significative et démontrable de la qualité d'une production agricole, par comparaison avec des références antérieures dans le cas d'une production agricole préexistante, ou par comparaison avec la zone témoin ou le référentiel en faisant office en cas de nouvelle production. / II.- La zone témoin mentionné au I est une parcelle répondant aux conditions suivantes : / 1° Représenter une superficie d'au moins 5 % de la surface agrivoltaïque installée, dans une limite d'un hectare ; / 2° Etre située à proximité de l'installation agrivoltaïque ; / 3° Ne comporter ni installation équipée de modules photovoltaïques ni installation ou arbre apportant de l'ombre ; / 4° Connaître des conditions pédoclimatiques équivalentes ; / 5° Etre cultivée dans les mêmes conditions que la parcelle sur laquelle est située l'installation agrivoltaïque. / III.- La cohérence entre, d'une part, les résultats agronomiques de la parcelle agricole sur laquelle est située l'installation agrivoltaïque et de la zone témoin et, d'autre part, les résultats agronomiques et les séries de données historiques disponibles, le cas échéant, à l'échelle de l'exploitation agricole et de la petite région agricole ou, à défaut, à l'échelle départementale, est régulièrement vérifiée par l'exploitant. Ces données sont rendues accessibles à l'organisme scientifique ou technique chargé du contrôle mentionné à l'article R. 314-120. / IV.- Les conditions techniques de mise en œuvre du présent article sont définies par arrêté des ministres chargés de l'agriculture et de l'énergie ». L'article R. 314-115 de ce code précise que : « Il peut être dérogé à l'obligation de se référer à la zone témoin mentionnée à l'article R. 314-114 dans les conditions suivantes : / 1° Pour les installations dont le taux de couverture, tel que défini à l'article R. 314-119, est inférieur à 40 % et dans le cas où l'exploitant justifie être dans l'incapacité technique de créer une zone témoin, le préfet de département peut autoriser l'usage, dans le calcul prévu à l'article R. 314-114, d'un référentiel local fondé sur les résultats agronomiques et les séries de données historiques disponibles. (…) ; / 2° Pour les installations dont le taux de couverture tel que défini à l'article R. 314-119, est inférieur à 40 % et dans le cas où l'exploitant justifie de l'existence d'une installation agrivoltaïque similaire au niveau départemental et comportant une zone témoin ou de l'existence d'une installation agrivoltaïque similaire au niveau régional, comportant une zone témoin et connaissant des conditions pédoclimatiques équivalentes ; / 3° L'installation utilise l'une des technologies agrivoltaïques éprouvées figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés de l'énergie et l'agriculture en fonction du mode de culture ou d'élevage, du procédé technique photovoltaïque utilisé et de l'implantation géographique. (…). Les données recueillies par l'Agence de l'environnement et de la maitrise de l'énergie font alors office de référentiel pour l'appréciation du caractère significatif de la production agricole selon la méthode définie par les dispositions du I de l'article R. 314-114 et, pour les installations agrivoltaïques sur élevage, par le second alinéa de l'article R. 314-116 ». Enfin, selon l'article R. 314-116 du même code : « Pour les installations sur serre, les comparaisons sont réalisées par rapport à un référentiel

local basé sur les résultats agronomiques et les séries de données historiques disponibles. / Pour les installations agrivoltaïques sur élevage, le caractère significatif de l'activité agricole peut être notamment apprécié au regard du volume de biomasse fourragère, du taux de chargement ou encore du taux de productivité numérique ».

21. En premier lieu, d'une part, le caractère significatif de la production agricole hors élevage et celui de la production agricole résultant de l'élevage ne peuvent, par nature, être appréciés de la même manière et, ainsi que le fait valoir le ministre sans être sérieusement contesté, le second ne saurait être apprécié, comme le premier, au regard d'une zone témoin dès lors que, dans la majorité des cas, les troupeaux ne pâturent pas dans une seule parcelle. Dans ces conditions, c'est sans méconnaître le principe d'égalité que le pouvoir règlementaire a pu dispenser les exploitants d'installations photovoltaïques sur élevage de mettre en place une telle zone.

22. D'autre part, il résulte des dispositions précitées qu'en ce qui concerne les installations sur serre, la production agricole n'est pas appréciée au regard d'une zone témoin mais d'un référentiel local. Le ministre fait valoir, sans être sérieusement contesté, que l'obligation de mettre en place une « serre témoin » constituerait une contrainte induisant un coût excessif pour l'exploitant. Cette différence de traitement entre les exploitants selon qu'ils exploitent des installations sur serre ou d'autres installations agrivoltaïques est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général en rapport direct avec l'objet de la mesure en cause et n'est pas manifestement disproportionnée au regard de ce motif. Par suite, la requérante n'est pas davantage fondée à soutenir que les dispositions critiquées méconnaîtraient le principe d'égalité à ce titre.

23. En deuxième lieu, d'une part, il résulte des termes mêmes de l'article L. 314-36 du code de l'urbanisme qu'une installation agrivoltaïque doit garantir à l'exploitant une production agricole significative ainsi qu'un revenu durable en étant issu, et ce faisant contribuer durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production agricole. Au regard de ces exigences, en prévoyant que pour être regardée comme significative, la production agricole d'une parcelle sur laquelle est implantée une installation agrivoltaïque doit atteindre un rendement moyen par hectare au moins égal à 90 % de la moyenne du rendement par hectare observé sur une zone témoin ou un référentiel en faisant office, le pouvoir règlementaire n'a pas commis d'erreur de droit ni d'erreur manifeste d'appréciation.

24. En troisième lieu, la Confédération paysanne soutient qu'en prévoyant, au I de l'article R. 314-114 du code de l'énergie, que le caractère significatif de la production agricole puisse être apprécié par comparaison avec une zone témoin ou au regard d'un référentiel en faisant office et, au premier alinéa de son article R. 314-116, qu'elle est appréciée dans le cas des installations sur serre au regard d'un référentiel local, sans préciser dans l'un et l'autre cas la nature de ces référentiels, le pouvoir réglementaire aurait méconnu les dispositions du V de l'article L. 314-36 du même code ainsi que les principes d'intelligibilité et de clarté de la norme. Toutefois, il résulte des dispositions de l'article R. 314-115 de ce code ainsi que des termes mêmes du premier alinéa de l'article R. 314-116 que ces référentiels sont établis, par l'autorité administrative, à partir des résultats agronomiques et des séries de données historiques disponibles. Le moyen doit par suite être écarté.

25. En quatrième lieu, la Confédération paysanne fait valoir qu'ainsi que l'ont souligné des chercheurs de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) dans la contribution produite par ce dernier lors de la concertation publique sur le projet du décret en litige, la productivité agricole de l'installation agrivoltaïque en élevage ne peut s'apprécier qu'au regard de la production fourragère de la parcelle et que les autres indicateurs, relatifs au taux de chargement et au taux de productivité numérique, mentionnés au second alinéa de l'article R. 314-116 du code de l'énergie, « ne dépendent que de très loin de la production de la parcelle », le premier dépendant d'un choix opérationnel de l'exploitant quant à l'alimentation des animaux et de la complémentation apportée, sans lien avec une amélioration des qualités agronomiques d'une parcelle, et le second ne pouvant être lié de manière étroite avec l'installation photovoltaïque que dans l'hypothèse, purement théorique, où l'élevage serait conduit sur 100 % des parcelles agrivoltaïques. La requérante ajoute, sur ce dernier point, que le taux de productivité numérique, mesurant la reproduction, dépend également d'autres paramètres tels que le mode de reproduction, la

race, l'état sanitaire du troupeau ou encore celui du territoire. Toutefois, dès lors que les indicateurs mentionnés au second alinéa de l'article R. 314-116 visent à mesurer uniquement l'impact d'une installation agrivoltaïque sur élevage sur la production agricole, l'appréciation à porter à cet égard, pour une installation donnée, doit nécessairement s'effectuer sans prise en compte des éventuels effets sur la production agricole d'autres facteurs ou paramètres, ou en neutralisant ces derniers. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce qu'en retenant les indicateurs en cause, le pouvoir réglementaire aurait commis une erreur manifeste d'appréciation doit être écarté.

26. En dernier lieu, il ne résulte pas des dispositions du V de l'article L. 314-36 du code de l'énergie que le pouvoir réglementaire aurait été, à peine d'illégalité, tenu, pour déterminer une méthodologie de définition du caractère significatif de la production agricole en cas d'installation agrivoltaïque sur élevage, de recourir, au-delà de la définition des critères pertinents, à la fixation de paramètres chiffrés.

En ce qui concerne l'article R. 314-117 inséré dans le code de l'énergie :

27. Aux termes de l'article R. 314-117 du code de l'énergie : « Le revenu issu de la production agricole est considéré comme durable lorsque la moyenne des revenus issus de la vente des productions végétales et animales de l'exploitation agricole après l'implantation de l'installation agrivoltaïque n'est pas inférieure à la moyenne des revenus issus de la vente des productions végétales et animales de l'exploitation agricole avant l'implantation de l'installation agrivoltaïque, en tenant compte de l'évolution de la situation économique générale et de l'exploitation, selon des modalités définies par arrêté. Une diminution plus importante peut être acceptée par le préfet du département, en raison d'événements imprévisibles et sur demande dument justifiée. / Dans le cas de l'installation d'un nouvel agriculteur, le revenu est considéré comme durable par comparaison avec les résultats observés pour d'autres exploitations du même type localement ».

28. En premier lieu, en définissant la notion de revenu durable, au sens du II de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, comme le maintien ou l'augmentation, après l'implantation de l'installation agrivoltaïque, de la moyenne des revenus issus de la vente des productions végétales et animales de l'exploitation agricole, garantissant ainsi que cette dernière n'entraîne pas une perte de revenus pour les exploitants, le pouvoir règlementaire n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation, ni méconnu le V du même article L. 314-36, quand bien même ce seul critère, comme le soutient la Confédération paysanne, ne permettrait pas nécessairement de s'assurer de la viabilité de l'exploitation agricole sur le temps long.

29. En second lieu, en précisant que cette exigence minimale de maintien de la moyenne des revenus après l'implantation de l'installation agrivoltaïque doit tenir compte de l'évolution de l'exploitation, le pouvoir règlementaire a entendu permettre la prise en compte des éventuelles modifications apportées à cette exploitation indépendamment de cette implantation et susceptibles d'affecter les revenus dégagés par l'exploitant. La Confédération paysanne ne saurait ainsi soutenir qu'il aurait renvoyé à l'évolution de la situation économique de l'exploitation et recouru, ce faisant, à un critère fonctionnant par « auto-référencement » entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne les articles R. 314-118 et R. 314-119 insérés dans le code de l'énergie :

30. Aux termes de l'article R. 314-118 du code de l'énergie : « I.- Pour garantir que la production agricole est l'activité principale, conformément au 1° du IV de l'article L. 314-36, une installation agrivoltaïque doit satisfaire les deux conditions suivantes : / 1° La superficie qui n'est plus exploitable du fait de l'installation agrivoltaïque n'excède pas 10 % de la superficie totale couverte par l'installation agrivoltaïque ; / 2° La hauteur de l'installation agrivoltaïque ainsi que l'espacement inter-rangées permettent une exploitation normale et assurent notamment la circulation, la sécurité physique et l'abri des animaux ainsi que, si les parcelles sont mécanisables, le passage des engins agricoles. / II.- Pour les installations de plus de 10 MW crête n'étant pas régies par l'arrêté mentionné au 3° de

l'article R. 314-115, le taux de couverture défini à l'article R. 314-119 n'excède pas 40 %. » et selon l'article R. 314-119 du même code : « Le taux de couverture d'une installation agrivoltaïque est défini comme le rapport entre, d'une part, la surface maximale projetée au sol des modules photovoltaïques sur le périmètre mentionné à l'article R. 314-108 dans des conditions normales d'utilisation et, d'autre part, la surface de la parcelle agricole définie à l'article R. 314-108. / L'arrêté mentionné au 3° de l'article R. 314-115 fixe, par type de technologie éprouvée, la valeur maximale de taux de couverture pouvant permettre de garantir que la production agricole reste l'activité principale de la parcelle ».

31. En premier lieu, il résulte des dispositions du V de l'article L. 314-36 du code de l'énergie que le respect de la condition, posée par le 1° du IV, tenant à ce que la production agricole soit l'activité principale exercée sur la parcelle peut s'apprécier au regard du volume de production, du niveau de revenu ou de l'emprise au sol. En fixant, aux articles R. 314-118 et R. 314-119 du même code, en vue de garantir que la production agricole soit l'activité principale, des exigences de superficie et de hauteur des installations agrivoltaïques, le pouvoir règlementaire s'est borné à préciser la mise en œuvre du critère relatif à l'emprise au sol, sans en faire le seul critère permettant de regarder l'activité agricole comme principale, et alors qu'il résulte des articles R. 314-114 à R. 314-117 cités plus haut que le pouvoir règlementaire a également précisé les exigences requises en matière de volume de production et de niveau de revenu pour qu'une installation puisse être qualifiée d'agrivoltaïque. Il n'a donc pas commis l'erreur de droit alléguée.

32. En deuxième lieu, en recourant au 2° du I de l'article R. 314-118 du code de l'énergie à la notion « d'exploitation normale » de la parcelle, le pouvoir règlementaire s'est référé à une notion commune et d'usage courant désignant le fait que l'installation agrivoltaïque, compte tenu de sa hauteur et de l'espacement inter-rangées, ne doit pas être à l'origine de contraintes modifiant les conditions habituelles d'exploitation. Cette notion est suffisamment précise pour permettre à l'autorité compétente de se prononcer au cas par cas, sous le contrôle du juge, même en l'absence de référentiel encadrant les dimensions et l'espace inter-rangées des installations. Le pouvoir réglementaire n'a donc, ce faisant, pas méconnu le V de l'article L. 314-36 du même code, ni les exigences de clarté et d'intelligibilité de la norme. Il en va de même pour les notions de « circulation », de « sécurité physique » et de « passage des engins agricoles » qui sont suffisamment explicites et précises. Le 2° du I de l'article R. 314-118 ayant en outre pour seul objet de préciser les critères permettant de garantir que la production agricole est l'activité principale exercée sur la parcelle, la requérante n'est, en tout état de cause, pas fondée à soutenir que l'explicitation des règles de hauteur et d'espacement inter-rangées aurait dû se traduire par la fixation de « garanties minimales pour les animaux », telles que des dispositifs de prévention du risque d'électrocution ou de prévention des rayonnement électromagnétiques. Elle n'est pas davantage fondée à soutenir que des types d'engins particuliers auraient dû être mentionnés, manuels ou motorisés, dès lors que les engins visés dans la notion « passage des engins agricoles » sont nécessairement ceux utiles à l'exploitation.

33. En troisième lieu, la Confédération paysanne soutient que les dispositions du II de l'article R. 314-118 du code de l'énergie sont entachées d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elles ont pour effet de dispenser les installations de moins de 10 MW crête, ainsi que celles recourant à une technologie éprouvée figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés de l'énergie et l'agriculture, de l'exigence tenant à ce que le taux de couverture maximal des installations agrivoltaïques n'excède pas 40 %, alors qu'aucune raison liée au fonctionnement de ces exploitations du point de vue agricole ne justifierait une telle dérogation. Toutefois, d'une part, les installations recourant à une technologie éprouvée demeurent soumises à un taux de couverture maximal fixé par arrêté, conformément à l'article R. 314-119 du même code, à un niveau qui doit être tel qu'il garantisse que la production agricole reste l'activité principale de la parcelle. D'autre part, en ce qui concerne les projets de petite taille, la requérante ne conteste pas sérieusement l'argumentation du ministre selon laquelle l'absence de taux maximal prédéfini se justifie par une perspective d'innovation et d'acquisition de données scientifiques et se voit contrebalancée, dans le cas où l'exploitation n'utiliserait pas une technologie éprouvée et présenterait un taux de

couverture supérieur à 40 %, par une fréquence annuelle des contrôles, supérieure à la fréquence de droit commun, conformément au A du I de l'article R. 314-120 du même code. Dans ces conditions, et dès lors que par ailleurs les installations en cause demeurent soumises aux exigences énoncées au I de l'article R. 314-118, le moyen doit être écarté.

34. En quatrième lieu, la Confédération paysanne fait valoir que les chercheurs de l'INRAE ont, dans leur contribution précédemment mentionnée, constaté, selon des estimations qu'ils qualifient eux-mêmes de « probablement optimistes », que l'application de taux de couverture de 40 % aurait pour conséquence des baisses de rendements parcellaires de l'ordre de 40 % et que, corrélativement, pour limiter la perte de rendement parcellaire à 10 %, il faudrait des taux de couverture très faibles. Elle en déduit qu'en fixant à 40 % le taux de couverture maximal autorisé pour les installations de plus de 10 MW crête n'utilisant pas une technologie éprouvée, le pouvoir règlementaire aurait commis une erreur manifeste d'appréciation. Toutefois, les dispositions des articles R. 314-118 et R. 314-119 du code de l'énergie ont pour seul objet de préciser, pour l'application du 1° du IV de l'article L. 314-36, au regard de critères de surface, de hauteur et d'espacement des installations, les conditions dans lesquelles la production agricole peut être regardée comme l'activité principale de la parcelle agricole, tandis que l'impact d'une implantation sur les rendements est pris en compte au travers de la notion, distincte, figurant au II du même article, de « production agricole significative ». Dans ces conditions, le moyen ne peut qu'être écarté.

35. En dernier lieu, en disposant, à l'article R. 314-119 du code de l'énergie, que le taux de couverture d'une installation agrivoltaïque se définit comme le rapport entre la surface maximale projetée au sol des modules photovoltaïques et celle de la parcelle agricole et en renvoyant à un arrêté le soin de fixer, par type de technologie éprouvée, la valeur maximale de taux de couverture pouvant permettre de garantir que la production agricole reste l'activité principale de la parcelle, le pouvoir règlementaire n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence. Si la Confédération paysanne fait valoir que la définition du taux de couverture mentionnée au 1er alinéa de l'article R. 314-119 du code de l'énergie n'est pas un bon indicateur de l'ombrage induit par une installation en ce qu'il n'est pas représentatif de la réelle couverture de la parcelle par les panneaux et a pour effet de sous-estimer l'impact de l'installation sur l'accès à la lumière des productions agricoles, elle n'établit, ni même ne soutient, que la mise en œuvre de la formule retenue par le pouvoir règlementaire, même simplifiée par rapport à celle suggérée par les chercheurs de l'INRAE, ne permettrait pas, en tant que telle, de déterminer de manière pertinente un taux permettant de garantir que la production agricole reste l'activité principale de la parcelle.

Sur l'article 2 du décret attaqué, en tant qu'il insère les articles R. 111-56, R. 111-57 et R. 111-58 dans le code de l'urbanisme :

36. Aux termes de l'article R. 111-56 du code de l'urbanisme, : « Un sol à vocation naturelle, agricole, pastorale ou forestière est réputé inculte, au sens de l'article L. 111-29, lorsqu'il est satisfait à l'une des conditions suivantes : / 1° L'exploitation agricole ou pastorale y est impossible au regard du territoire environnant en raison de ses caractéristiques topographiques, pédologiques et climatiques ou à la suite d'une décision administrative. Cette appréciation peut notamment se fonder sur un indice pédologique départemental ; / 2° Il n'entre dans aucune des catégories de forêts définies par arrêté des ministres chargés des forêts, de l'environnement et de l'énergie, comme présentant de forts enjeux de stock de carbone, de production sylvicole ou d'enjeux patrimoniaux sur le plan de la biodiversité et des paysages ». En vertu de l'article R. 111-57 de ce code : « La durée minimale mentionnée à l'article L. 111-29 est fixée à dix ans. » et selon l'article R. 111-58 du même code : « Sans préjudice des conditions mentionnées aux articles R. 111-56 et R. 111-57, sont ouverts à un projet d'installation photovoltaïques au sol et sont inclus dans le document cadre mentionné à l'article L. 111-29, les surfaces répondant à l'une des caractéristiques suivantes : / 1° Les surfaces sont situées en zone agricole, non exploitées et situées à moins de cent mètres d'un bâtiment d'une exploitation agricole ; / 2° Le site est un site pollué ou une friche industrielle ; / 3° Le site est une ancienne carrière, sauf lorsque la remise en état agricole ou forestière a été prescrite, ou une carrière en activité dont la durée de concession restante est supérieure à 25 ans ; / 4° Le site est une ancienne carrière faisant l'objet de

prescriptions de remise en état agricole ou forestière datant de plus de 10 ans mais dont la réalisation est insatisfaisante en dépit du respect des prescriptions de cessation d'activité ; / 5° Le site est une ancienne mine, y compris d'anciens terril, bassin, halde ou terrain dégradé par l'activité minière, sauf lorsque la remise en état agricole ou forestier a été prescrite ; / 6° Le site est une ancienne installation de stockage de déchets dangereux ou une ancienne installation de stockage de déchets non dangereux ou une ancienne installation de stockage de déchets inertes, sauf lorsque la remise en état agricole ou forestier a été prescrite ; / 7° Le site est un ancien aérodrome, délaissé d'aérodrome, un ancien aéroport ou un délaissé d'aéroport incorporé au domaine public ou privé d'une personne publique ; / 8° Le site est un délaissé fluvial, portuaire, routier ou ferroviaire incorporé au domaine public ou privé d'une personne publique ; / 9° Le site est situé à l'intérieur d'une installation classée pour la protection de l'environnement soumise à autorisation, à l'exception des carrières et des parcs éoliens ; / 10° Le site est un plan d'eau ; / 11° Le site est dans une zone de danger d'un établissement classé SEVESO pour laquelle le niveau de gravité des conséquences humaines d'un accident à l'extérieur de l'établissement est au moins qualifié d'important selon l'échelle d'appréciation de la gravité définie par l'annexe 3 de l'arrêté du 29 septembre 2005 relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation ; / 12° Le site est en zone d'aléa fort ou très fort d'un plan de prévention des risques technologiques ; / 13° Le site est un terrain militaire, ou un ancien terrain militaire, faisant l'objet d'une pollution pyrotechnique ; / 14° Le site est situé dans un secteur effectivement délimité en tant que zone favorable à l'implantation de panneaux photovoltaïques dans le plan local d'urbanisme de la commune ou de l'intercommunalité ».

37. En premier lieu, la Confédération paysanne soutient qu'en définissant, au 1° de l'article R. 111-56 du code de l'urbanisme, comme « sols réputés incultes », sur lesquels peuvent être implantées les installations régies par les dispositions de l'article L. 111-29 du même code, les sols sur lesquels l'exploitation agricole ou pastorale est impossible, alors que ces mêmes dispositions subordonnent l'implantation d'une installation photovoltaïque à la condition qu'elle soit compatible avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière, le pouvoir réglementaire aurait méconnu ces dispositions législatives, ainsi que l'exigence d'intelligibilité de la norme, et commis une erreur manifeste d'appréciation. Toutefois, les dispositions de l'article L. 111-29 n'exigent pas que l'installation soit compatible avec une activité exercée sur la parcelle même où l'implantation est prévue, ou qui aurait vocation à s'y développer, mais au contraire que l'implantation se fasse sur un sol réputé inculte ou non exploité depuis une durée minimale, pourvu qu'elle soit compatible, à l'échelle plus étendue des terrains d'un seul tenant, faisant partie de la même exploitation agricole, pastorale ou forestière, dont cette parcelle n'est qu'une fraction, avec les activités qui y sont effectivement exercées ou qui auraient vocation à s'y développer.

38. En deuxième lieu, en prévoyant, à l'article L. 111-29 du code de l'urbanisme, que ne peuvent être identifiés au sein des surfaces agricoles et forestières figurant dans le document-cadre comme ouvertes à un projet d'installation que des sols réputés incultes ou non exploités depuis une durée minimale, le législateur a entendu viser les sols improductifs par nature, ou devant être réputés tels, ainsi que les sols laissés improductifs. Dans ces conditions, la Confédération paysanne n'est pas fondée à soutenir qu'en prévoyant au 2° de l'article R. 111-56 que doivent être réputés incultes les sols à vocation forestière dès lors qu'ils ne relèvent d'aucune des catégories de forêts définies par arrêté comme présentant de forts enjeux de stock de carbone, de production sylvicole ou d'enjeux patrimoniaux sur le plan de la biodiversité et des paysages, le pouvoir règlementaire aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, ou méconnu le principe d'intelligibilité de la norme. Par ailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier que, comme le soutient l'intéressée, la possibilité d'implanter des installations sur des sols à vocation forestière serait nécessairement incompatible avec l'exercice d'une activité forestière, de sorte que le pouvoir règlementaire n'a pas davantage méconnu les dispositions de l'article L. 111-29 du code l'urbanisme en adoptant de telles dispositions.

39. En troisième lieu, la Confédération paysanne fait valoir que certains des terrains énumérés par l'article R. 111-58 du code de l'urbanisme sont susceptibles d'accueillir des activités apicoles ou pastorales, de sorte qu'il serait

impossible de présumer l'absence d'activité agricole sur celles-ci et qu'une étude préalable de chaque terrain serait nécessaire pour n'inscrire, au sein du document-cadre, que des sols réellement incultes ou sous-exploités. Toutefois, il résulte des termes mêmes de cet article R. 111-58, qui contrairement à ce qui est soutenu ne présentent pas d'ambiguïté sur ce point, que les surfaces ainsi énumérées ne sont ouvertes à un projet d'installation photovoltaïque au sol et incluses dans le document cadre qu'à la condition qu'elles respectent également les conditions mentionnées aux articles R. 111-56 et R. 111-57 du même code, et puissent, par suite, être regardées comme étant réputées incultes ou non exploitées depuis dix ans. Ne peut, dès lors, qu'être écarté le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article R. 111-58 seraient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elles ne permettraient pas d'appréhender les seuls sols incultes ou sous-exploités.

40. En quatrième lieu, il n'existe, en tout état de cause, contrairement à ce que fait valoir la requérante, aucune contradiction entre la définition de la notion de friche prévue à l'article D. 111-54 du code de l'urbanisme, qui exclut les « terrains non bâtis à usage ou à vocation agricole ou forestier », et la mention des « friches industrielles » au 2° de l'article R. 111-58 du même code, dès lors que cet article conditionne justement l'inscription dans le document-cadre des sites énumérés à leur caractère inculte ou inexploité depuis dix ans.

41. En dernier lieu, en procédant à l'énumération prévue à l'article R. 111-58 du code de l'urbanisme, le pouvoir règlementaire a entendu identifier des sols ayant, par nature, vocation à accueillir des installations photovoltaïques, sans les dispenser du respect des exigences prévues aux articles R. 111-56 et R. 111-57 de ce code. Par suite, en faisant figurer au sein de cette liste les surfaces mentionnées aux 1°, 9, 10° et 14° précités, quand bien même les premières pourraient s'avérer utiles à l'exploitation agricole, les deuxièmes pourraient accueillir une activité agricole, les troisièmes pourraient occasionner une activité piscicole et rien ne permettrait de présumer le caractère inculte ou inexploité des quatrièmes, le pouvoir règlementaire n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

Sur l'article 4 du décret, en tant qu'il insère l'article R. 111-62 dans le code de l'urbanisme :

42. Aux termes de l'article R. 111-62 du code de l'urbanisme : « Les installations, ouvrages ou constructions mentionnés aux articles L. 111-27 et L. 111-29 sont autorisés pour une durée maximale de quarante ans. / Au plus tard six mois avant l'échéance de l'autorisation, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme peut, sur demande de son bénéficiaire, disposant lorsqu'il est requis de l'accord du propriétaire, la proroger pour dix ans lorsque l'installation présente encore un rendement significatif. Dans ce cas, l'autorité compétente procède à une actualisation du montant des garanties financières dans les conditions prévues à l'article R. 111-64 ».

43. D'une part, il résulte des dispositions précitées que l'autorisation d'implantation des installations, ouvrages et construction, d'une durée initiale de quarante ans au plus, peut être prolongée une seule fois, pour une durée de dix ans, lorsque les conditions prévues à cette fin sont remplies. Par suite, la Confédération paysanne n'est pas fondée à soutenir que le pouvoir règlementaire aurait méconnu les dispositions du V de l'article L. 314-36 du code de l'énergie en omettant de prévoir le nombre de renouvellements et de prorogations possibles de l'autorisation, et méconnu les dispositions de l'article L. 111-32 du code de l'urbanisme selon lesquelles les ouvrages sont autorisés pour une durée limitée. D'autre part, la notion de « rendement significatif » étant suffisamment explicite pour permettre à l'autorité compétente de se prononcer au cas par cas, au regard de l'installation en cause, de sa production et de l'évolution de cette dernière, sous le contrôle du juge, le pouvoir règlementaire n'a pas davantage commis d'illégalité en s'abstenant de la préciser.

Sur les articles 6 et 7 du décret, insérant, respectivement, les articles R. 314-120 et 314-122 dans le code de l'énergie et les articles R. 463-1, R. 463-2 et R. 463-3 dans le code de l'urbanisme, relatifs aux mécanismes de contrôle et aux sanctions :

44. D’une part, aux termes de l’article R. 314-120 du code de l’énergie : « I.- A.- L’installation agrivoltaïque et, le cas échéant, la zone témoin qui lui est associée sont soumises à un contrôle préalable à la mise en service. / Dans la sixième année de la mise en service, elles font l'objet d'un contrôle du respect des dispositions des articles R. 314-108 à R. 314-119 du code de l'énergie et R. 111-62 à R. 111-64 du code de l’urbanisme. / Pour les installations utilisant des technologies éprouvées mentionnées à l’article R. 314-115, ce contrôle se déroule ensuite tous les cinq ans. Pour les installations dont le taux de couverture calculé en application des dispositions de l’article R. 314-119 est inférieur à 40 %, il se déroule ensuite tous les trois ans et pour les autres installations, tous les ans. / B. - Les contrôles mentionnés aux alinéas précédents sont réalisés par un organisme scientifique, un institut technique agricole, une chambre d'agriculture ou un expert foncier et agricole mentionné à l’article L. 171-1 du code rural et de la pêche maritime. L’exploitant de l’installation transmet à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme le rapport de contrôle établi par cet organisme. / Un arrêté des ministres chargés de l'énergie, de l'urbanisme et de l'agriculture précise le contenu du rapport ainsi que les conditions de compétence et d'indépendance de l'organisme contrôleur. / Le défaut de transmission du rapport préalable à la mise en service ou de suivi et le défaut du respect des dispositions des articles R. 314-108 à R. 314-119 sont sanctionnés par l'application de l'article L. 142-31. / II.- L’exploitant d’une installation agrivoltaïque et, le cas échéant, de la zone témoin associée mentionnée à l'article R. 314-114 transmet annuellement les informations nécessaires au suivi de la production énergétique et agricole de la parcelle à l'Agence de l’environnement et de la maîtrise de l'énergie pour l’application de l'article L. 131-3 du code de l'environnement. Ces informations sont pseudonymisées. » et selon l’article R. 314-122 du même code : « En cas d'absence de démantèlement ou de remise en état du site dans les conditions définies à l'article R. 111-63 du code de l'urbanisme, en l'absence de transmission du rapport mentionné à l’article R. 314-120 du présent code ou lorsque celui-ci ne permet pas d'attester du respect des dispositions de l’article R. 111-63 du code de l'urbanisme, l’autorité compétente en matière d’autorisation d'urbanisme met en demeure la personne à laquelle incombe l’obligation d’y satisfaire dans un délai qu'elle détermine. / Si, à l'expiration du délai imparti, il n'a pas été déféré à la mise en demeure, l'autorité compétente procède d'office aux travaux nécessaires au démantèlement et à la remise en état du site mentionné au premier alinéa. Elle met en œuvre les garanties financières constituées dans les conditions définies à l'article R. 111-64 du code de l'urbanisme et fait supporter au propriétaire du terrain d'assiette le coût du dépassement éventuel par ces travaux du montant de ces garanties financières. / La mise en œuvre des garanties financières par l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme ne fait pas obstacle à l'application des dispositions de l'article L. 142-31 ».

45. D’autre part, aux termes de l’article R. 463-1 du code de l’urbanisme : « Les installations mentionnées à l’article L. 111-29 sont soumises à un contrôle préalable à leur mise en service. / Six ans après l’achèvement des travaux, elles sont soumises à un contrôle du respect des dispositions des articles L. 111-30 et L. 111-32 afin de s’assurer notamment que les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique ne sont pas durablement affectées par l’installation. / La réalisation des contrôles mentionnés aux deux alinéas précédents est effectuée par un organisme scientifique, un institut technique agricole, une chambre d’agriculture ou un expert foncier et agricole mentionné à l’article L. 171-1 du code rural et de la pêche maritime. L’exploitant de l’installation transmet ce rapport de contrôle à l’autorité compétente en matière d’autorisation d’urbanisme. / Un arrêté des ministres chargés de l’énergie, de l’urbanisme et de l’agriculture précise le contenu du rapport ainsi que les conditions de compétence et d’indépendance de l’organisme contrôleur ». En vertu de l’article R. 463-2 de ce code : « Pour l’application de l’article L. 111-30, lorsque le rapport mentionné à l’article R. 463-1 relève que les conditions de compatibilité avec l’activité agricole, pastorale ou forestière ne sont plus réunies, l’autorité compétente en matière d’autorisation d’urbanisme notifie à l’exploitant de l’installation les obligations de mise en conformité de l'installation et le met en demeure d’y procéder dans un délai qu’elle détermine et qui ne peut excéder six mois. / Si à l’expiration du délai imparti, un nouveau rapport de contrôle réalisé dans les conditions fixées à l’article R. 463-1 et justifiant que l’installation a été mise en conformité n’a pas été transmis, l’autorité administrative peut mettre en œuvre les sanctions prévues au titre VIII du livre IV. / Dans le cas prévu à l’alinéa précédent, l’autorité compétente peut également prescrire le démantèlement de l’installation dans un délai qu’elle

détermine. » et selon l'article R. 463-3 du même code : « Qu'ils soient exécutés en raison de l'atteinte de l'échéance de la durée fixée à l'article R. 111-60, de l'absence d'exploitation ou de la décision mentionnée à l'article R. 463-2, les travaux de démantèlement et de remise en état du site mentionnés à l'article L. 111-32 font l'objet d'un rapport de contrôle réalisé dans les conditions fixées à l'article R. 463-1 établissant un relevé technique du terrain qui est transmis sans délai à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme. / En cas d'absence de démantèlement ou de remise en état du site dans les conditions définies aux articles R. 111-62 et R. 111-63 ou dans le délai indiqué dans la décision mentionnée à l'article R. 463-2 ou en l'absence de transmission du rapport mentionné à l'alinéa précédent ou lorsque celui-ci ne permet pas d'attester du respect des dispositions de l'article R. 111-63, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme met en demeure la personne à laquelle incombe l'obligation d'y satisfaire dans un délai qu'elle détermine. / Si, à l'expiration du délai imparti, il n'a pas été déféré à la mise en demeure, l'autorité compétente procède d'office aux travaux nécessaires au démantèlement et à la remise en état du site. Elle met en œuvre, le cas échéant, les garanties financières constituées dans les conditions définies à l'article R. 111-64 et fait supporter au propriétaire du terrain d'assiette le coût du dépassement éventuel par ces travaux du montant de ces garanties financières. / La mise en œuvre des garanties financières par l'autorité compétente ne fait pas obstacle à l'application des sanctions prévues au titre VIII du livre IV. / Un arrêté des ministres chargés de l'énergie, de l'urbanisme et de l'agriculture précise le contenu du rapport mentionné au premier alinéa, notamment les éléments de relevé technique du terrain ».

En ce qui concerne les mécanismes de contrôle :

46. En premier lieu, la Confédération paysanne soutient qu'en prévoyant que six années séparent le contrôle sur place initial des installations du second contrôle après leur mise en service, les dispositions des articles R. 314-120 du code de l'énergie et R. 463-1 du code de l'urbanisme institueraient des mécanismes de contrôle insuffisants, faute de mesures de suivi et de possibilités de contrôles inopinés dans cet intervalle. Toutefois, les dispositions critiquées n'ont ni pour objet ni pour effet de déroger à celles de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme, dont il résulte que le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 ou leurs délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents mentionnés à l'article L. 480-1 peuvent visiter toute installation soumise aux dispositions du code de l'urbanisme, ce qui inclut les installations ici en cause, et se faire communiquer tous documents s'y rapportant, ce droit s'exerçant pendant toute la durée de leur exploitation, dans la limite d'une durée de six ans après la fin de celle-ci ou jusqu'à l'échéance de leur autorisation. Le moyen ne peut dès lors qu'être écarté.

47. En second lieu, les mêmes dispositions des articles R. 314-120 du code de l'énergie et R. 463-1 du code de l'urbanisme, qui prévoient que les contrôles des installations doivent être réalisés par un organisme scientifique, un institut technique agricole, une chambre d'agriculture ou un expert foncier et agricole mentionné à l'article L. 171-1 du code rural et de la pêche maritime, ont pu légalement, sans que soient méconnues la compétence du pouvoir règlementaire ni les exigences de clarté et d'intelligibilité de la norme, renvoyer à un arrêté le soin de déterminer, compte tenu notamment des missions qui leur seront confiées et des installations qu'ils seront amenées à contrôler, les garanties tenant à la compétence et à l'indépendance de ces organismes.

En ce qui concerne les sanctions :

48. En premier lieu, les exploitants d'installations agrivoltaïques, au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, se trouvent dans une situation différente de celle des exploitants des installations régies par les articles L. 111-29 et L. 111-30 du code de l'urbanisme, pouvant être qualifiées « d'agricompatibles », eu égard aux conditions tenant à leur implantation ainsi qu'aux finalités poursuivies par celle-ci. Par suite, en tenant compte, comme il l'a fait, de la nature de l'installation pour fixer le régime de sanction en cas de méconnaissance, par les exploitants, des exigences pesant sur eux, le ministre a tenu compte de différences de situation en rapport avec l'objet du décret qui établit ces différences de traitement. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la requérante, les différences de traitement résultant des dispositions contestées ne sont pas incohérentes, ni manifestement disproportionnées, le pouvoir

règlementaire ayant, dans les deux cas, prévu des régimes de sanctions graduées pouvant aboutir au démantèlement de l'installation et à la remise en état du site, mais adaptées à la nature de l'installation en cause et aux enjeux poursuivis. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit être écarté.

49. En second lieu, il résulte des dispositions combinées des articles L. 111-27, L. 111-32, L. 421-6-2 et L. 480-4 du code de l'urbanisme que celles de ce dernier article, fixant les peines applicables en cas de méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, sont applicables en cas de défaut, à l'issue de l'autorisation, de démantèlement des installations ou de remise en état des terrains, pour les installations tant agrivoltaïques qu'agricompatibles. Contrairement à ce que soutient la Confédération paysanne, la circonstance qu'aucune disposition du décret attaqué ne rappelle expressément ces règles de nature législative ne saurait avoir pour effet de faire obstacle à leur application. Le pouvoir réglementaire n'a, en outre, pas méconnu l'exigence de clarté et d'intelligibilité de la norme en se référant, aux articles R. 314-22 du code de l'énergie et R. 463-3 du code de l'urbanisme, pour identifier le destinataire de la mise en demeure qu'ils instituent, à « la personne à laquelle incombe l'obligation de satisfaire à cette obligation », dès lors qu'il résulte de l'article L. 111-32 du code de l'urbanisme que l'obligation en cause pèse sur le propriétaire du terrain. Enfin, contrairement à ce qui est soutenu, il résulte sans ambiguïté des dispositions du dernier alinéa du B du I de l'article R. 314-120 du code de l'énergie qu'il prévoit de sanctionner le fait, pour l'exploitant de l'installation, sur qui pèse l'obligation de transmission à l'autorité compétente des rapports de contrôle, de ne pas avoir respecté les dispositions des articles R. 314-108 à R. 314-119 du même code.

Sur le décret attaqué en tant qu'il ne comporte pas de règles destinées à régir le marché foncier agricole :

50. Contrairement à ce que soutient la Confédération paysanne, il ne résulte pas des dispositions du V de l'article L. 314-36 du code de l'énergie que le pouvoir réglementaire aurait été tenu de fixer, dans le décret attaqué, des règles foncières particulières associées au déploiement de l'agrivoltaïsme, en matière de cession et d'exploitation des terres agricoles sur lesquelles seront implantés des parcs photovoltaïques.

51. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de la Confédération paysanne doit être rejetée, y compris ses conclusions tendant au prononcé d'une injonction et celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la Confédération paysanne est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Confédération paysanne, au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, à la ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la souveraineté alimentaire et au ministre de la ville et du logement.

Copie en sera adressée à l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

Délibéré à l'issue de la séance du 11 février 2026 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte, Mme Emilie Bokdam-Tognetti présidents de chambre ; M. Jonathan Bosredon, Mme Nathalie Escaut, M. Pierre Boussaroque, M. Philippe Ranquet, Mme Sylvie Pellissier, conseillers d'Etat et Mme Muriel Deroc, maîtresse des requêtes-rapporteure.

Rendu le 16 mars 2026.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

La rapporteure :

Signé : Mme Muriel Deroc

La secrétaire :

Signé : Mme Elsa Sarrazin